

지방자치단체의 갈등대응방식에 관한 연구*

- 화력발전소 유치갈등사례를 중심으로 -

A Study on the Conflict Management of Local Governments - Focusing on the Locations of Thermoelectric Power Plants -

이 나 현 (경희대학교 행정학과 박사과정 - 주저자)

조 은 영 (경희대학교 행정학과 박사수료 - 공동저자)

김 광 구 (경희대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Na-Hyeon Lee / Eun-Yung Cho / Gwang-gu Kim

Many local governments have been facing stringent conditions such as rapid population decline, financial hardship, and economic instability, etc. Many of them have tried to deal with their urgent crisis by locating NIMBY facilities into their localities for population and economic growth. But many local governments have tended to face unexpected conflicts that then resulted to undermine local community and social trust. This paper analyzes the processes of many local governments that tried to locate thermal power plants in order to register their decisions into a national energy plan. During the processes, they have experienced serious conflicts between the mayors who wanted power plants for growth engine and residents who saw them as damage to local environments. This goal of this paper is to differentiate the reactions to the conflicts among local governments and to find a better approach both to find growth engine and to deal with conflicts in local governments. And this paper also pays attention to the leadership of local governments, especially mayors to deal with and resolve their public disputes. Many local governments and mayors did not recognized the effects of their unilateral decisions without deliberation and consultation with local residents about locating power plants. So, they faced anger and resistance from their residents. Finally, they failed the locations of power plants. However, a few of local governments and mayors tried to communicate the issues-including both positive and negative- related to locating power plants into their localities with their residents. They succeeded in locating power plants with support from residents. The implications from this paper is

* 이 논문은 이나현의 2017년 2월 경희대학교 석사논문의 일부 내용을 수정하고 보완한 것이다.
이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임
(NRF-2016S1A3A2924832)

that the decisions for many local governments and mayors to stimulate their localities may tend to bring about unexpected conflicts and only result to undermine their already scarce resources. The decisions for the future of fragile localities need to be made with their residents by information-sharing, communication, and deliberations.

주 제 어: 지방정부, 입지갈등, 화력발전소, 갈등관리

Keywords: Local governments, Location conflict, Thermoelectric power plan, Conflict management

I. 서 론

1. 연구의 배경과 목적

우리 사회의 갈등은 이미 일상적인 현상이다. 2016년 7월 현재 17개 광역자치단체 중 11개 자치단체에서 대규모 공공갈등이 일어나고 있었다(문화일보, 2016.07.18). 특히 이러한 갈등 중에서 원자력발전소, 방사성폐기장, 화장장, 구치소 및 교도소 등과 같은 비선호시설은 공동체 유지에 있어 반드시 필요한 시설물임에도 불구하고 이들 사업의 결정 및 추진을 둘러싼 갈등이 반복적으로 발생하고 있다.

비선호시설 유치와 관련 된 갈등발생 지역의 특징 중 하나는 이들 지역이 경제적으로 활력을 잃고 발전 잠재력이 낮다는 점이다. 주지하다시피 우리나라 지방자치단체들의 재정자립도는 대도시를 제외하면 10%~30%대를 넘지 못해 공무원 월급조차 지급할 수 없는 상황으로 중앙정부의 이전재원 및 공모사업에 대한 의존이 심화되고 있다(프레시안, 2017.02.17).

발전의 잠재능력이 약하고 재정자립도가 낮은 지역은 대부분 농·어촌 지역이다. 국토연구원(2013)에 따르면 전국 230개 시·군·구 가운데 38개가 쇠퇴징후 지역이고, 128개 지역은 이미 쇠퇴 진행지역으로 나타났다(동아일보, 2014.08.28). 이들 지역은 저출산·고령화로 인한 인구 감소와 산업기반 약화로 경제적 활성화 방안, 일자리 창출 기회 등을 크게 위협받고 있다(한국 지방행정연구원, 2017).

이러한 낙후지역들이 열악한 재정의 위기에서 지역의 경제를 살리고, 복지를 향상시키고자 가장 용이하게 선택할 수 있는 방법은 외부자원의 유치이다. 특히 중앙정부 혹은 민간에게 비선호·기피시설 유치를 신청하거나 제안을 받아들이는 것이다. 이러한 관점에서 강원도 영월군은 인구증대와 경제활성화를 위해 군부대, 태양광발전소, 교도소 등을 유치하였으며(강원일보, 2016.10.12.), 경북 청송군은 교도소과 댐을 유치하고자 하였다(서울신문, 2016.02.04).

국립묘지인 중부권 호국원을 유치하고자 충북 괴산군과 보은군은 경쟁을 하였고, 달성군은 대구교도소이전을 신청했고, 2008년 이천시는 광역화장장을 유치하였다(서울신문, 2012.02.25). 경북 군위군도 사단급 군부대를 유치하였다(서울신문, 2016.02.04). 이들 지역은 비선호시설의 유치를 통해 지역의 열악한 경제기반을 회복하려는 노력을 하고 있다. 그러나 이러한 시설의 유치에 성공하기 보다는 많은 지자체들이 오히려 유치시도 등으로 인해 지역공동체 내 갈등을 겪고 있다.

지역 사회가 직면하고 있는 경제활성화, 일자리 창출, 인구증대 등의 문제해결을 위한 노력이 지역사회 내의 소통이나 공감대 없이 추진되면서 이미 취약한 발전잠재력 뿐 아니라 사회적 자본 등을 훼손하는 결과를 가져오는 경우가 많은 것이다.

가장 널리 알려진 사례는 ‘부안군 방폐장 갈등’이다. 2003년 7월 부안군수는 낙후된 지역의 경제를 살리기 위해 방폐장 유치신청서를 산업통상자원부에 제출하였다. 그러나 부안군의회와 지역반대 주민들은 방폐장의 안전성 등으로 유치를 반대 하였고, 갈등이 심화되었다. 지방정부의 늦장대처, 중앙정부의 발표 혼선 등으로 인해 찬성 측 주민들도 등을 돌렸다. 부안군은 2004년 2월 방폐장과 관련된 주민투표를 실시하였으며, 91.8%의 반대로 방폐장 유치는 무산되었다.

경기도 하남시 화장장 유치 갈등사례도 같은 경우이다. 경기도 내 상대적으로 낙후지역인 하남시는 2007년 경기도 정부가 제안한 광역화장장 유치를 통해 지역경제를 활성화 하고자 하였다. 그러나 시의회와 지역주민들은 하남시장의 결정에 크게 반발하였으며, 결국 하남시는 우리나라 최초로 시장 주민소환이 시도되는 등의 심각한 갈등을 겪었고 결국 화장장 유치도 백지화되었다(허창수, 2009).

비슷한 사례로 충북 괴산군은 지자체장이 2011년부터 문광면 일대에 화장장 건립을 희망했으며, 적극적인 유치활동으로 국가보훈처는 괴산군에 802억원을 들여 호국원 건립 양해각서를 체결하였다. 그러나 이러한 사실을 뒤늦게 알게 된 지역주민들은 강하게 반발하였고, 괴산군은 지역주민들과의 갈등에 부딪히게 되었다. 이러한 반발을 무마하기 위해 무리한 지역지원사업을 제시하여 다른 지역의 반발을 야기하기도 하였다(서울신문, 2012.02.25; 연합뉴스, 2012.07.18).

본 논문에서는 이러한 현상들이 발생하는 원인과 이러한 갈등 상황들을 예방 또는 해소할 수 있는 방안을 고안해보고자 한다. 지방자치가 실시된 이후 20여년이 지났음에 불구하고 지방자치단체의 행정역량 및 갈등대응 역량이 매우 취약하다는 점을 출발점으로 삼고자 한다. 물론 20여년동안 지방자치단체의 역량은 상당히 높아졌으며, 역량을 갖춘 자치단체장이 지역 사회를 변화시키는데 큰 중심이 되었다. 그러나 몇몇 지자체들은 개발사업, 호화청사 건립, 복지사업¹⁾ 등으로 재정적 파산상황에 직면해 있으며 정작 많은 사업들은 소기의 성과를 내지 못하

1) 의정부시의 경전철 사업, 용인시의 경전철 사업, 강원도 태백시의 리조트 개발사업 등은 대표적인 지역 개발 실패사업들이다. 이들 자치단체와 함께 인천시, 부산시, 대구시, 거제시 등 많은 대도시자치단체들도 재정위기에 직면하고 있어 제도적 대응책을 모색하고 있다 (중부일보, 2015.07.22; 행정자치부,

는 상황이다.

이러한 지방자치단체의 재정건전성 위기에 대응하기 위해 2016년부터 「지방재정법」에 긴급 재정관리제도를 도입하였으며,²⁾ 지방자치단체의 무분별한 개발사업에 대한 사전타당성 조사를 강화하기 위해 2014년에 지방투자사업관리센터(<http://limac.krila.re.kr>)를 개설하여 「지방재정법」에 따른 총 사업비 500억원 이상의 신규투자사업에 대한 타당성 조사를 의무화 하고 있다.

이러한 제도적 장치들의 도입과 함께 주목할 점은 어떻게 지방자치단체 스스로가 자치행정 역량을 제고할 것인가이다. 앞서 여러 갈등사례들이 보여주듯이 지방자치단체들이 재정적 위기와 경제적 문제를 해소하기 위해 비선호시설을 유치하면서 보여주는 갈등관리 역량은 여전히 미숙한 수준에 머물러 있다(김광구, 2015).

또한 우리나라가 채택하는 강(強)자치단체장-약(弱)의회 모델에서 지방의회가 자치단체장의 결정에 대해 심의를 통한 실질적인 견제가 어려우며, 주민공청회 및 주민설명회 등 행정절차도 형식적으로 운영되고 있고, 지방공무원들의 낮은 전문성 및 인사권 문제로 자치단체장의 결정에 다른 의견을 제기하기 어려운 상황이다(정정화, 2016).

또한 대다수 낙후지역에서는 시민단체들의 존재가 미미하여 견제 장치로서의 역량을 발휘하지 못하고 있다. 이러한 제도적, 문화적 환경 아래에서 자치단체장은 독단적 결정으로 인한 부작용을 예단하지 못하고 지역발전을 위하여는 결정이 지역 내의 갈등과 분열을 초래하는 경우가 많다(충청일보, 2017.07.04).

본 논문은 지방자치단체가 지역발전을 위해 내린 결정이 오히려 갈등을 초래한 사례에 주목하여 성공적인 갈등관리 모형을 찾고 더 나아가 지방자치단체의 행정역량 제고에 기여하고자 한다. 또한 현 지방자치제도 및 문화 아래 지방자치단체장의 결정은 지역의 현재 및 미래에 결정적 영향을 미치고 있으므로 갈등관리의 실패와 성공모형을 제시함으로써 자치단체장의 현명한 갈등관리 안목 배양에 기여하고자 한다(김광구, 2015). 구체적으로 본 연구에서는 지방정부의 정책추진에 대한 갈등대응방식을 비교·분석하고 성공적인 대응방식을 모색한다.

본 논문의 연구대상은 지식경제부(현 산업통상자원부)의 제 6차 전력수급기본계획(2013-2027)³⁾(이하 전력계획)에서 2010년부터 2014년까지 LNG·석탄·신재생 등을 포함한 모든 화력발전소⁴⁾ 신·증설을 추진하며 갈등을 겪었던 강원·경기·충청·전라·경상 지역이다⁵⁾.

2016.03.17; 문화일보, 2017.03.22).

2) 긴급재정관리제도는 일명 ‘지자체 파산제’로 재정위기에 직면한 자치단체가 3년간 재정건전화 계획 이행에도 불구하고 부채비율이 재정위기단체 지정 시점 대비 50%이상으로 악화되면 적용된다(「지방재정법」 시행령 제 69조; 한국지방행정연구원, 2014).

3) 전국에서 운영 중인 화력발전소는 2014년도 기준으로 총 53기에서 6차 계획은 총 77기로 증설하겠다는 계획이었다(지식경제부, 2013).

4) 본 연구에서 화력발전소는 산업통상부의 전력수급기본계획에 명시되어 있는 석탄, LNG, 신재생에너지, 집단에너지 모두 포함한다.

5) 발전사업 인·허가 절차는 「전기사업법시행 규칙 제4조」에 의하여 사업자가 신청 접수를 해야 한다.

6차 전력계획 관련 화력발전소 입지 갈등은 주로 문헌연구와 사례조사를 통해 이루어졌다. 첫째, 선행연구를 조사하였다. 국·내외 보고서, 논문, 학술지, 통계자료를 활용하였다. 특히 5차, 6차 보고서를 비교 조사하여 발전소 유치에 관한 문제를 제도적으로 분석하기 위한 노력을 하였다. 둘째, 6차 전력계획과 관련된 지역의 사례를 언론 기사를 이용하여 사례조사를 하였다. 2010년~2014년 동안에 경기도, 강원도, 전라남·북도, 경상남·북도, 충청남·북도 지역에서 갈등이 두드러지게 나타난 지역의 사례를 수집하였다.

II. 이론적 논의와 분석틀

1. 지역발전에 따른 갈등관리의 중요성

많은 지역자치단체들은 재정자원을 확보하고, 경제적인 자립뿐만 아닌 본질적인 지방자치를 실현하기 위한 노력을 하고 있다. 각 지자체들은 지역의 자원을 활용하는 특산물판매, 관광홍보, 산업기반을 조성하여 지역을 브랜드화하고, 지역경제를 활성화하기 위한 노력을 하고 있다(오유정, 2014). 문제는 자연·환경적으로 그리고 내·외부적으로 발전의 잠재능력이 없거나 점점 쇠퇴해 가는 지역의 단체들이다. 농·어촌지역이 대부분인 낙후지역들이 지역개발을 위해 시도할 수 있는 방법은 중앙정부로부터 기피시설을 유치해 지자체의 생존을 이어가는 것이다. 이러한 지자체들은 중앙정부 혹은 민간업체의 사업제안을 쉽게 거절하지 못할 뿐 아니라 지자체장이 직접 유치신청서를 제출하기도 했다.

최근 들어 많은 지치단체가 지역경제를 살리기 위한 최후의 수단으로 자신의 지역으로 기피시설을 유치하고자한다(아시아경제, 2016.05.09). 하지만 기피시설 유치사업으로 인해 우리나라의 지방자치단체 약 65%가 갈등을 겪고 있다(파이낸셜뉴스, 2016.07.25).

갈등의 대부분은 지자체장이 독단적으로 기피시설유치에 나선 것이 원인이 되는 경우가 많다. 지자체장은 이미 지역에 관한 모든 사안에 대해 결정권이 있음을 선거를 통해 입증 받았다고 인식하기 때문이다(김광구, 2015). 또한 지역의 정치적 대표성을 갖는 자치단체장이 결정하면 일사천리로 진행될 수 있다는 인식과 더불어 빠른 성과를 내려는 동기도 작용한다. 이러한 행태로 인해 지자체의 행정은 밀실행정, 졸속행정, 일방통행 행정, 밀어붙이기식 행정이라는 비난을 받고 있다(충청일보, 2017.07.04.).

지역에는 사회·경제·문화 및 발전수준에 따라 다양한 이해관계자가 살고 있다. 또한 지역공동체의 고유문화와 가치를 지키려는 지역주민과 지자체장이 추진하는 개발사업은 갈등의 원인이 된다. 이러한 이유에서 주민과 함께 숙의하고 결정하지 않는다면 지역은 갈등의 소용돌이에

허가 신청서를 작성하여 산업통상자원부에 접수하면, 사업추진 역량, 전력계통 검토를 거쳐 전기위원회 심의를 개최하고 난 뒤, 사업 허가 여부가 결정난다(산업통상부, 2015).

빠져 지역분열이 일어나게 되며, 지역발전과 정책을 추진하는데 있어 커다란 장애가 될 것이다. 지자체장은 갈등관리를 위한 리더십을 발휘하여야 할 것이다.

2. 선행연구 분석

지역개발 사업으로 인한 갈등 및 기피시설 입지갈등에 관한 선행연구를 보면 지자체들이 경험하는 갈등의 특성과 함의를 모색할 수 있다. 이를 위해 지역개발관련 갈등 연구를 분석하고, 지방정부 내부 갈등과 정부 간 갈등을 모두 분석하여 갈등관리의 시사점을 찾고자 한다.

애경희 등(1997)은 문장대·용화온천 지역개발 관련 자치단체간 갈등사례를 분석하고 있다. 이 논문은 지역개발을 둘러싸고 노정되는 여러 주체간의 이해관계 대립과 갈등에 대해 지방정부의 적극적인 갈등관리 기능이 필요하고 특히 지방정부가 갈등당사자로서 적극적인 의지를 갖고 갈등의 조정과 중재를 시도할 것을 제안하고 있다.

이종열 외(1998)는 위천국가공단지정 갈등사례를 중심으로 지방정부간 갈등의 원인을 분석하고, 그에 따른 갈등관리전략을 제시한다. 이 논문은 위천국가공단지정과 관련하여 지방정부간 갈등을 분석하고 있지만 바람직한 갈등관리전략으로 담당자의 협상능력, 공개행정과 주민참여, 조정 및 중재 장치의 마련과 활용을 제안하고 있다.

김도희(2001)는 울산 원자력 발전소 입지갈등을 정치·행정요인, 경제적 요인, 사회적 요인, 기술적 요인으로 분석하였다. 사업의 추진단계별로 갈등 전개과정을 연구하였으며, 시설물의 입지선정단계부터 지역 이해관계자들과의 민주성을 보장하고, 지방정부와 지역주민간의 불신의 관계를 회복하고 신뢰를 제고해야함을 강조하였다. 원전이라는 시설물 입지결정을 위해서는 자치단체장의 민주적 리더십을 통한 신뢰구축이 매우 중요함을 알 수 있다.

강성철 외(2004)는 비선호시설 입지갈등과 관련된 지방정부간의 갈등해결 요인으로 제도적 요인, 행태적 요인, 사회환경적 요인을 분석하고 있다. 특히 갈등해결을 위해 지자체장이 어떤 리더십(권위적 vs. 민주적, 변혁적 vs. 거래적)을 발휘하느냐와 지자체장의 협상능력을 주요한 행태적 요인으로 인식하고 지자체장의 행태적 특성을 5가지 측면에서 분석한다. 따라서 갈등관리, 해결부분에서도 자치단체장의 역할이 중요하다는 시사점에 큰 의미가 있다.

이명구(2010)는 제주도 올레길을 대상으로 관광개발과정과 운영과정 중에서 발생하는 지역주민들의 갈등관리에 대한 전반적인 영향관계와 조절효과를 분석하였다. 분석결과에 따르면 지역의 관광 및 발전 수준, 개발에 대한 주민의 인식과 내부결속력, 지자체장의 의사소통능력 등이 갈등관리에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 지자체장의 주민의견에 대한 수렴정도와 협상능력이 매우 중요한 요인으로 나타났다.

이순자 외(2012)는 1990년~2011년까지의 지역개발사업 갈등사례 약 90여개를 대상으로 행정적 요인, 갈등행위자 요인, 환경적 요인을 통계적으로 분석하였다. 기존의 개별적인 사례연구가 아닌 '종합적인 관점'에서 공공갈등관리시스템의 작동과정과 그 결과를 분석하여 갈등관리

에 미치는 중요한 영향요인과 그 정도를 도출하였다. 결론적으로 지역개발을 추진하는데 있어 주민참여와 정보공개의 정도가 얼마나 보장되느냐에 따라 정부의 신뢰도와 갈등발생률에 영향을 주는 것으로 나타났다. 또한 갈등당사자가 어떻게 대처하느냐에 따라 갈등관리 및 지역개발에 있어 그 결과가 상이하게 나타난다는 것을 도출함에 있어 의미가 크다. 즉, 지역개발의 핵심 당사자인 지자체장이 주민의 참여와 정보공개를 어느 정도로 이끌어내느냐에 따라 갈등여부가 결정됨 알 수 있다.

최병학 외(2013)는 충남 당진·태안·보령·서천지역 주변 화력발전소 지역이해관계자를 대상으로 현장간담회를 개최하여 참여주체자들의 입장차이, 갈등유형, 대응인식을 유형화하여 분석하였다. 분석결과에 따르면 갈등을 최소화하기 위해서는 행위주체별에 따른 갈등관리 노력을 기울여야 하며, 주민들의 참여를 통한 갈등의 조정·중재 노력이 필수적이라고 시사한다. 이러한 노력은 결국 지방자치단체장이 어떠한 리더십을 발휘하느냐에 좌우된다.

이형중(2016)은 협력적 거버넌스 모델을 이용하여 시화지구 개발사업 중 송산토취장 및 골프장 관련 사례를 선정하여 분석 하였다. 분석변수로서 절차의 투명성, 참여의 제도화, 경제적 보상, 실질적 참여보장, 학습과 조정을 설정하여 협력적 거버넌스에 미치는 요인을 살펴보고 있다. 이 연구는 갈등해결을 위해 실질적 참여와 정보제공이 중요하며, 지방정부가 사업자와 주민간의 조정역할을 충실하게 수행해야 함을 보여주고 있다.

본 연구의 직접적인 분석대상인 화력발전소 관련 연구논문은 매우 희소하다. 이정일(2013)과 김광구 등(2016)의 두 논문을 분석한다. 이정일(2013)은 태안화력발전소 증설 관련 갈등사례분석을 통해 민주적인 로컬거버넌스 구축을 갈등관리 방안으로 제시하고 있다. 본 논문은 지역문제해결에 지방정부가 유일독점 지위에서 벗어나 다양한 주체간의 협력과 참여를 지원하고 조정하는 역할을 해야 하며, 적극적인 정보공개와 능동적인 주민참여 유도 등을 제안하고 있다.

김광구 외(2015)는 제6차 전력수급계획 수립 과정 중에 발생한 화력발전소 건설관련 갈등을 경험한 지역을 조사하였다. 이 논문은 6차 전력계획에서 새로이 변경된 발전소의 인·허가정책의 문제점을 분석하고, 입지갈등 예방을 위한 수용성강화, 건설의향서 개선 등 구체적인 갈등해법을 제시하고 있다. 특히 주민동의서 징구절차 개선을 갈등관리 관점에서 제시하고 있으며 공감과 숙의를 기초로 한 합의형성을 제안하고자 한다.

위와 같은 선행연구들을 통해 알 수 있는 사실은 가장 먼저, 지역의 발전을 위한 노력들이 의도하지 않게 상당수가 갈등에 직면하고 있다는 점이다. 이러한 갈등이 발생하는 원인은 독단적, 일방적 결정, 제도적 불비 및 미흡, 대화와 타협의 문화부재, 그리고 갈등관리 시스템의 부재 등 다양할 수 있다. 이 중 가장 시급한 인식의 전환이 필요한 것은 지역의 미래형성을 정치적 대표자 - 자치단체장과 지방의원들 - 중심으로 결정하는 체제이다. 특히 지방자치단체장이 사업과 관련한 자신의 의사결정권 행사에 대해 갈등관리 관점에서 인식할 수 있어야 한다.

둘째, 지방자치단체장의 역할의 제고이다. 많은 선행연구는 지역발전 관련한 이해관계자 중

에서 지역자치단체 장의 역할을 중요하게 인식하고 있다. 지자체장은 갈등발단 단계에서 갈등원인의 제공자이자, 갈등종결 단계에서 갈등종결 및 관리자의 역할을 한다. 따라서 각 단계별로 지자체장이 어떠한 관점에서 어떤 방식으로 갈등을 관리하느냐가 갈등의 전개과정에서 매우 중요함을 알 수 있었다. 지자체장은 지역개발 사업에서 유일독점적 의사결정자에서 지역주민의 다양한 의사를 파악하고 조율을 통해 합의를 형성해 내는 민주적 절차설계자(process designer for consensus-building)로 전환될 필요가 있다.

마지막으로 대부분 선행연구는 주민참여, 정보공개, 조정·협상 등과 같은 대안적 갈등관리 방법들을 갈등관리 기법으로 제시하고 있다. 특히 지역이해관계자들과 지자체장간의 관계형성 및 회복을 위한 소통, 신뢰구축 위한 정보공개, 갈등관리기구의 활용 등 구체적인 집중적인 갈등관리 개선을 위한 방법이 필요하다.

위와 같은 선행연구들의 시사점을 바탕으로 본 연구는 제 6차 전력수급기본계획(2013년-2027년)을 준비하면서 2010년-2014년 사이에 화력발전소 유치갈등을 심하게 겪은 약 20여개 지역을 분석한다. 이는 동일한 유형의 화력발전소 유치갈등이 전국에서 동시다발적으로 발생하고 있어 이들 사례들을 살펴보고자 한다.

이들 화력발전소 유치갈등의 원인은 화력발전소 유치신청절차에서 발생하는 제도적 차원의 문제로 설명될 수 있다. 김광구 외(2015)는 갈등발생의 제도적 차원의 문제점을 지적하고 제도개선방안을 제안하고 있다. 그러나 본 논문은 이러한 제도적 문제점을 인식하면서도 사업에 대응하는 그리고 갈등상황에 대응하는 지자체와 지자체장의 리더십과 갈등대응방식에 주목함으로써 새로운 합의를 도출하고자 하고 있다.

구체적으로 본 연구는 각 지역의 갈등사례를 종합하여 지자체장의 갈등대응방식을 세밀하게 분석하고, 이를 통해 지역 이해관계자들과 관계회복과 신뢰성 구축을 위한 지자체 장의 협상문화 장착, 주민참여의 확대, 공정행정과 참여, 갈등관리 기구의 효과적인 활용법 등을 제안하고자 한다.

3. 연구분석의 틀

본 연구에서는 지역개발사업 관련하여 지방정부가 경험하는 갈등사례를 갈등주기이론과 갈등영향분석 모델을 기초하여 분석하고자 한다. 갈등주기이론은 갈등사례를 갈등생성 및 잠복기→갈등표출기→갈등고조기→갈등완화기→갈등해결기로 나누어 각 단계의 전개과정과 특징을 설명한다(박홍엽, 2006). 또한 각 갈등단계별 내용분석을 위해서 갈등영향분석모형을 활용하고자 한다. 이 모형은 갈등개요, 이해관계자분석, 원인분석, 그리고 동향 및 기회로 구성되어 있다(박홍엽·박진, 2008).

이 두 기본적인 모형을 바탕으로 본 연구는 갈등전개과정을 갈등발단→갈등심화→갈등종결로 구분하고, 각 단계에서 주요 이해관계자들의 행위와 동기를 파악한다. 특히 지방정부와 지

자제장의 대응방식과 갈등심화 원인이 무엇이고 어떤 갈등해결 기제가 활용되었는지 등을 분석한다.

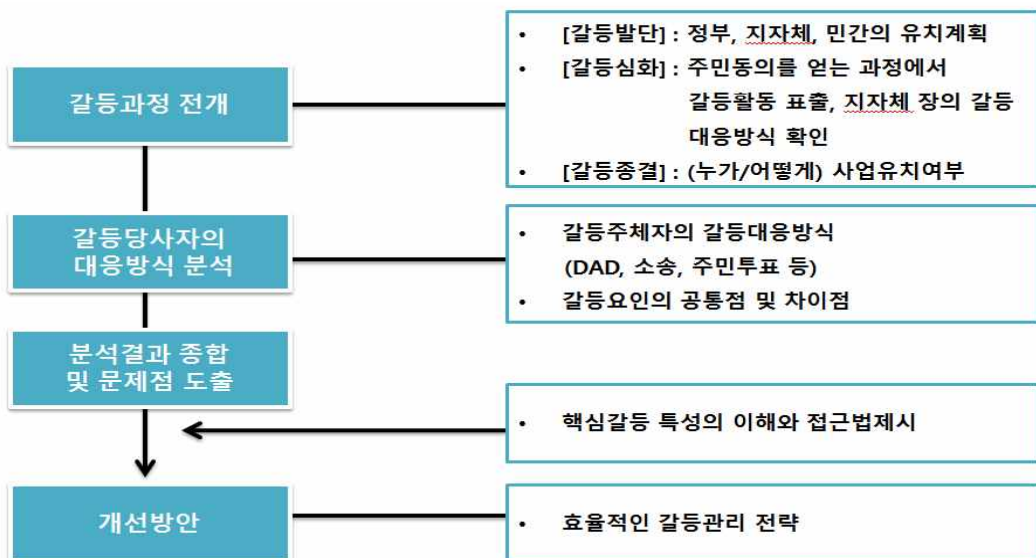
1) 갈등전개 과정 분석

본 연구는 갈등의 진행과정을 갈등발단→갈등심화→갈등종결로 나누어 유치과정에서 나타난 갈등을 단계별로 분석하고자 한다.

먼저 갈등발단 단계는 대부분 지방정부가 발전소 유치를 계획하는 단계이다. 발전소 유치사업을 시작하면서 갈등이 표면화되는 시기이다. 특히 사업수용성을 위해 지방자치단체가 주민동의를 얻는 과정에서 갈등이 시작된다. 갈등주체의 대립구도를 살펴보면, 지자체장은 발전소 유치에 관해 중앙정부, 민간업체와 협력하여 발전소 유치를 희망하는 입장이다. 시의회, 지역주민, 시민단체 등은 각자의 이해와 입장에 따라 찬성과 반대로 나뉘어진다.

갈등심화단계는 외부적으로 갈등이 드러나는 시기이다. 지자체가 주민동의를 얻는 과정에서 주민들에게 사업계획이 노출되고 서로 이해가 맞는 당사자들이 집결되어 활동하는 시기이다. 즉, 이해관계자들은 크게 찬성, 반대, 무관심으로 나누어지고 이들 간의 대립 경쟁으로 시간적·물리적 비용이 최대화 되는 시기이다. 갈등 당사자들로 중앙정부, 지방자치단체 장, 시의회, 지역주민, 시민단체, 국회의원, 언론인, 학계전문가 등 개인, 단체, 조직이 직·간접적으로 영향을 주고, 받는 갈등의 양태를 볼 수 있다. 이들은 갈등주체들의 입장을 따라 다양한 활동을 표출한다. 또한 지자체장의 갈등대응방식도 비교적 다양하게 나타나는 것을 관찰 할 수 있다.

〈그림 1〉 연구분석의 틀



갈등종결 단계는 갈등 증폭기에서 지방자치단체 장이 갈등을 어떻게 관리하였느냐에 따라 갈등해결·유지·심화·잠복하는 단계이다. 본 연구는 사업의 유치여부를 갈등종결 기준으로 한다. 지자체 장의 대응방식에 따라 주민여론도 변화하고 그에 따라 사업결과에도 크게 영향을 미친다.

2) 갈등대응방식 분석 : 갈등관리 및 해결기제 파악

본 연구는 동일한 화력발전소 유치와 관련한 여러 지자체의 갈등 전개과정을 분석한다. 각 지자체의 갈등전개과정을 통해 지방정부의 갈등 대응방식에 따라 사업유치 여부와 갈등양태를 확인한다. 일반적으로 갈등대응 방식이나 관리하는 접근법으로는 힘(power), 권리(rights), 이해관계(interests)로 구분할 수 있고, 구체적으로 힘의 방식으로는 집회, 서명, 진압, 행정대집행 등이며 권리 방식으로는 대표적으로 사법·행정적 소송의 방식이 있고 이해관계 방식에는 조정·합의·중재의 방식이 있다(Ury, Brett, and Goldberg, 1988; Lytle, Brett, and Shapiro, 1999; Furlong, 2005).

본 논문은 지자체 장의 갈등대응 방식을 크게 4가지로 분류한다. 첫째, 지자체 장의 밀어붙이기 방식, 둘째, 물리력 동원과 행정소송과 같은 적대적 방식, 셋째, 주민투표 방식, 넷째, 소통·합의의 방식이다. 지자체 장의 갈등대응방식에 따라 주민 및 지역의 이해관계자의 반응이 달리 나타나며, 이는 발전소 사업의 유치 여부와 갈등관리 실패/성공의 결과로 이어지게 된다.

3) 문제점 도출 및 개선방안

본 연구에서는 이와 같은 화력발전소 입지갈등 분석을 토대로 갈등의 핵심요인을 파악하고 지방자치단체 사업유치여부, 갈등관리·해결 여부에 따라 공통점과 차이점을 비교분석 한다. 또한 그에 따른 문제점을 분석하고, 갈등해결을 위한 지방정부와 자치단체장의 역할, 그리고 지역개발을 둘러싸고 전개되는 갈등해결을 위한 있는 보다 효율적이고 구체적인 방안을 고안하고자 한다.

III. 화력발전소 건설 갈등사례분석

1. 전력수급기본계획의 배경

1) 제6차 전력수급배경 및 기본방향

우리나라는 5년마다 ‘에너지기본계획’을 수립하고 있다. 전력수급의 안정을 위하여 2001년부터 ‘전력수급기본계획’을 2년마다 수립한다. 이 계획의 기본방향은 중장기 전력수급여건에 따라 각계, 각층의 의견수립과 전력정책심의회의 심의를 거쳐 기본계획을 확정하고 이를 공고하는 방식이다. 전력수급계획은 전기사업자가 장기적 사업계획을 바탕으로 시장기능에 의한 전력 수급안정을 도모하고, 정부는 전력사업의 효율성과 소비자 권익을 증진을 위해 전력사업에 단계적인 경쟁을 도입시키는 방식이다. 또한 향후 전력사업 구조 개편 추진 여건과 변화된 전력수급 여건을 반영하여 매 2년마다 기본계획을 수정·보완하기로 정하였다(산업자원부, 2002).

제6차 전력수급기본계획은 2013년 02월에 공표되었다. 이 계획에는 2011년 블랙아웃 정전 사태 이후 국가의 안정적인 전력공급을 위한 수요예측 오차 최소화, 안정적 예비설비 확보, 전력 수요공급 관리 등을 적극 반영하였다. 또한 이 계획에는 발전소 적기준공과 계통안정성을 확보, 건설의향평가 지표와 배점표가 변경되었고, 지역수용성 고려를 위한 주민동의서 확보를 요구하는 규정이 새롭게 제시 되었다(전기신문, 2013.04.24).

제6차 전력계획에서 2027년까지 2만967kW의 전원을 추가 확보하는 가운데 1580만kW는 화력 발전으로 전체 절반이상을 차지하고, 신재생에너지 및 집단에너지는 각각 456만kW, 371만kW를 조달하기로 계획하였다(건설경제, 2013.02.22).⁶⁾

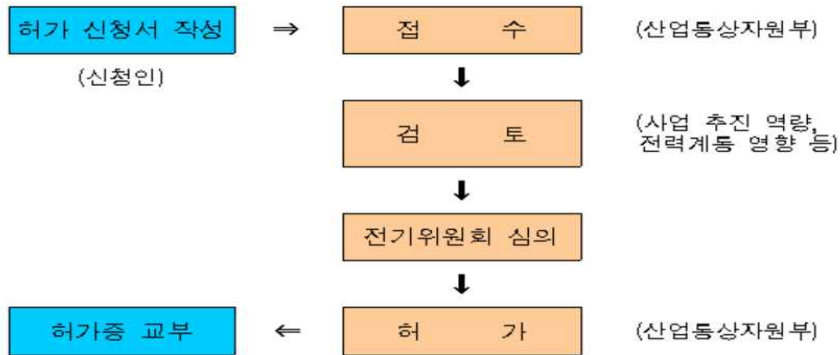
2) 발전사업 인·허가 절차 및 규정

「전기사업법」 제 2조에 의하면, “전기사업”이란 발전·송전·배전·전기판매 사업을 말한다. 법 제7조(사업의 허가)에 의하면, 전기사업을 하려는 자는 전기사업의 종류별로 산업통상자원부의 허가를 받아야 한다고 명시 되어있다(산업통상자원부, 2015). 이는 국가가 전기사업자의 대한 재무능력, 기술능력 등 전기사업 허가기준에 따라 적합성 여부를 검증하고 있다.

세부 추진절차를 살펴보면, 먼저 사업허가 신청접수를 위해 사업허가 신청서와 첨부서류(사업계획서, 사업개시 후 5년간 예상사업손익산출서, 발전설비개요서, 송전관계일람도 및 발전원가명세서, 신용평가의견서 및 재원조달계획서, 기술인력확보계획서, 정관·등기부등본·대차대조표 등)를 준비하여 제출한다. 산업통상부의 사업 추진 및 전력계통영향의 등의 검토를 거쳐 전기 위원회 심의를 개최를 거쳐 사업의 허가 여부가 「법 제7조 1항」을 기준으로 결정된다. 전기 사업을 하려는 자는 반드시 산업통상자원부 장관의 허가를 받아야 하며, 이 후 전기사업법 시행 규칙에 따라야 한다.

⁶⁾ 제6차 전력수급기본계획은 독단적 결정, 대기업 특혜 의혹, 그리고 온실가스 감축 역행이라는 비난과 질타를 초래하기도 했다(뉴시스, 2013.02.01; 뉴스토마토, 2013.02.15; 환경일보, 2013.02.27; 이데일리, 2013.10.27). 이 계획은 신규 화력발전소 건설을 통해 1500만kW의 전기를 공기업은 400만kW 그리고 민간기업은 1100만kW를 각각 생산하도록 하였다. 이에 따라 많은 대기업들은 발전사업에 뛰어들게 되었다(국민일보, 2013.01.21).

〈그림 2〉 발전허가 신청서 절차



자료: 산업통상자원부(2015)

3) 건설의향 평가 및 지역수용성 강화

전기사업자에 대한 건설의향 평가와 관련하여 6차 전력계획의 평가 기준은 5차 전력계획과 차이가 있었다. 6차 계획의 평가기준은 발전소 지연 및 취소 가능성을 최소화 하고 적기준공을 유도하기 위해 지역희망정도와 계통여건에 각 25점을 배정하였다.

제 5차 계획과정에서 지자체장과 전기사업자의 발전소 동의서 제출만으로는 지역 주민의 수용성을 평가하는데 있어 한계가 있다는 지적에 따라, 6차 계획에서는 건설의향서의 '지역수용성' 지표와 배점을 변경하였다(김광구 외, 2015). 5차 계획에서는 지역희망정도가 30점이었으나, 6차 계획에서는 25점으로 배점되었다. 지역민원을 최소화하기 위해 지방정부, 시의회, 지역 주민 모두의 동의서가 필요하게 되었으며, 기존의 '주민동의서' 가중치도 8점에서 15점으로 상향되었다. 그러나 지역의사 확인 절차의 비중이 5점 축소되었으며, 기존의 '주민설명회' 항목도 제외 되어 민간업체가 사업을 수행하는데 더 유리하게 설정되었다는 지적이 있다.

2. 제6차 전력계획 관련 화력발전소 유치갈등 사례분석

본 연구는 제6차 전력수급기본계획에 화력발전소 유치를 반영하려고 갈등을 겪은 지역을 조사하였다. 본 연구에서 화력발전소 사업자는 공기업과 민간사업자 모두 포함하지만, 민간사업자의 사례를 중점적으로 다루었다. 조사지역은 강원(고성, 강릉, 삼척, 동해), 경기(용인시 남사면, 용인시 이동면, 포천시 신북면, 포천시 창수면, 여주), 충청(당진, 보은), 전라(김제, 해남, 고흥), 경상(통영, 포항, 고성, 사천, 남해) 지역을 조사 하였다.

〈표 1〉 제 5차 전력수급기본계획의 거설의향 평가기준

구분			배점
비용지표 (총 20점)	송전비용	접속비용+보강비용	20
	발전비용	건설비용+연료비용	
이행지표 (총 80점)	지역희망정도	지자체 유치 희망	20
		지역주민 동의	8
		주민설명회	2
	설비입지확보	부지확보	10
		용수확보	5
		연료확보	5
	계통연계설비확보		15
	환경영향평가		10
	건설지연정도		20
	민간기업추진		5
	가중치건설의향 특이사항 평가		위원회 결정

자료 : 지식경제부(2010)

〈표 2〉 제 6차 전력수급기본계획의 건설의향 평가기준

구분			가중치
비용지표 (총 15점)	송전비용	접속비용+보강비용	15
	발전비용	건설비용+연료비용	
이행지표 (총 85점)	지역희망정도 ⁷⁾	지자체·지방의회 (지자체 제출)	10
		주민 동의서 (지자체 제출)	15
	사업추진 여건	부지확보	10
		연료 및 용수확보	5
	계통여건	송변전 입지적정성	25
		송변전 건설용이성	
	환경여건	환경영향평가	8
		온실가스 감축노력	6
	건설지연정도	건설지연시 기간 평가	감점
	민간투자추진	민간참여 사업자 가점	6
건설의향 특이사항 평가			위원회결정

자료 : 지식경제부(2013)

1) 갈등 발단의 단계

갈등발단 단계는 화력발전소 유치를 위해 중앙정부, 지자체장, 민간단체가 협력하여 발전소 유치를 도모하는 시기이다. 대부분의 지자체는 일자리 창출, 인구유입, 지역세수증가 등을 기대

⁷⁾ 6차 계획에서는 준공지연, 취소 및 지역민원을 최소화와 공신력을 높이기 위해 기존에 사업자가 제출하던 주민동의서를 지자체가 직접 제출하도록 변경하였다. 또한 주민동의서 징구 대상은 발전소 주변 5Km이내, 최소 2천 세대 이상이지만, 징구대상에 포함되지 않은 주민들의 의사도 확인하여야 한다. 마지막으로 지방의회의 동의 항목을 추가하여 지역에 필요한 관련절차에 대한 이행성을 제고 시키고자 하였다(김광구 외, 2015).

하고 발전소 유치를 통해 쇠퇴한 지역 경제를 활성화하고자 하였다. 전력계획 절차상 지방의 회와 지역주민들의 동의서를 얻어야하기 때문에 발전소 유치를 위한 주민설명회 및 주민간담 회를 개최하고, 발전소 유치를 언론에 노출시키는 시기이다.

강원도 강릉시는 민간업자와 2012년 6월 강동면에 화력발전소를 유치하기로 협약하였다. 강릉시장은 시의회에서 의원 간담회를 통해 발전소 유치 계획을 밝히고, 시의회 임시회에서 ‘민자발전사업 유치 동의안’을 표결하여 발전소 유치를 최종 결정하였다.

충북 보은군은 2012년 3월 민간사업자와 보은그린에너지(주) 유치를 위한 양해각서를 체결하고, 지식경제부에 건설 의향서를 제출하였다. 다른 대부분의 지역들은 이와 마찬가지로 민간 업체와 협력하고, 지식경제부에 건설의향서를 제출하였다.

그러나 6차 전력계획에서는 ‘지역수용성’을 위한 지방의회, 주민동의서가 필요했다. 지자체 장은 형식적으로 주민동의를 위한 주민설명회, 주민간담회를 개최하였고, 지역이해관계자들에게 자연스럽게 화력발전소 유치사업이 노출되었다. 지역적으로 차이가 있지만, 강원도 강릉시와 같이 시의회 모두가 찬성하는 편은 아니었다. 강원도 동해와 경북 포항과 같은 지역은 지방 의원이 지자체 장의 결정방식을 제도적인 측면에서 비판하기도 하였다. 많은 지방의원들은 지자체장이 주민과 지방의회의 의견을 수렴하지 않은 채 유치계획의 일방적인 통보에 반발하였고 강하게 비판하였다. 지역주민, 언론, 시민단체 등 역시 입장에 따라 대응조직을 구성하려는 행위를 보였다.

2) 갈등심화단계

갈등심화기는 발전소유치를 위해 주민동의를 얻는 과정 이후 지역의 이해관계자들의 다양한 활동이 표면적으로 떠오르는 시기이다. 이해관계자들 간의 갈등대응 방식을 살펴 볼 수 있는데, 특히 지방자치단체 장의 갈등대응 방식에 따라 주민들의 대응방식도 달리 나타났으며, 이후 사업 유치 여부 및 지역 갈등관리에 큰 영향을 미치는 시기이다.

지자체 장의 갈등대응방식은 크게 4가지로 구분할 수 있었다. 첫째, 밀어붙이기 방식이다. 이것은 지자체 장의 독단적인 결정방식(Decide-Announce-Defend)⁸⁾으로 지역이해당사자들의 반대활동에도 불구하고 무시한 채 지자체장의 뜻대로 사업을 추진하는 방식이다. 대표적으로 충남 당진, 경남 통영, 경기도 포천과 같은 지자체들이 이러한 대응방식은 선택하였다.

⁸⁾ Decide(결정)-Announce(발표)-Defend(방어)는 ‘일방주의’라는 행정학용어이다. 과거부터 정부는 독단적으로 ‘결정-통보-방어(DAD)’의 갈등해결 방식을 의미한다. 즉, 정부와 공공기관 내에서만 의사결정이 이루어지게 되어 갈등은 증폭되고 갈등을 해결하는데 있어 시간·물리적인 갈등비용만 늘어나는 악순환이라고 볼 수 있다.

〈표 3〉 제 6차 전력수급기본계획 관련 발전소 유치 지역갈등 조사

지역		이해관계자 입장						
		지자체(장)	의회	찬성입장	갈등표출방법	반대입장	갈등표출방법	갈등해소방안
강원도 (4개)	고성	동의	찬/반	지역경제 활성화	—	환경오염 생활터전침해	성명서제출, 시위, 현수막, 깃발설치 등	주민반대로 철회
	강릉	동의	찬성	지역경제 활성화 지원금 및 보상금지원	—	주민합의 없는 계획 보상금지연	강릉시에 피해보상요구	주민합의 및 소통으로 사업추진
	삼척	동의	찬성	지역경제 활성화 지원금 및 보상금지원	—	시의회 기업선 투명화와 의심	시의회 항의, 청와대와 권익위의 청원서 제출	주민합의 및 소통으로 사업추진
	동해	동의	반대	인구유입, 지방세확보 고용창출, 지역경제균형발 전	사업촉구집회, 찬/반 주민서명	관광이미지타격, 생태계혼란, 생활권침해	반대집회, 성명서제출, 행정소송	주민반대로 철회
경기 및 수 도 권 (5개)	용인시 (남사면)	동의	찬/반	지역경제 활성화 지원금 및 보상금지원	지역단체구성 동의각서제출	지가하락 환경오염	반대단체구성, 시위, 반대각서체결	주민반대로 용인시 이동면으로 입지변경 (사실상 철회)
	용인시 (이동면)	동의	반대	지역경제 활성화 지원금 및 보상금지원	지역단체구성 동의각서제출	지가하락 환경오염	반대단체구성, 시위, 반대각서성명	주민간의 팽팽한 갈등 중
	포천시_신북면 (계류리)	동의	찬/반	지역경제 활성화 지원금 및 보상금지원	—	관광이미지타격, 환경오염 및 농산물피해 생활권침해	반대단체구성, 시위, 반대각서성명	지자체 추진으로 사업강행
	포천시_창수면 (추동리)	동의	찬/반	지역경제 활성화 지원금 및 보상금지원	—	대기·환경오염 LNG발전소변경 요구	시위, 반대각서성명	주민반대로 철회
	여주시	동의	찬성	지역경제 활성화 지원금 및 보상금지원	—	환경오염 생활터전침해	—	지역여론조사 및 충분한 주민대화
전라 도 (3개)	김제	동의	찬성	지역경제 활성화	—	환경오염 생활터전침해	반대위 구성, 반대위공동성명 김제시장 규탄시위	주민갈등심화로 김제시의 유치포기
	해남	동의	찬/반	지역경제 활성화	유치위원회구 성 찬/반 투표	환경오염 생활터전침해	반대위구성 시위, 주민투표	의회표결로 인한 사업무산
	고흥	동의	찬/반	지역경제 활성화	유치위원회구 성 주민동의성명 서활동	환경오염 생활터전침해	반대위 구성, 반대집회실시	주민갈등심화로 고흥군의 유치포기

지역		이해관계자 입장						
		지자체(장)	의회	찬성입장	갈등표출방법	반대입장	갈등표출방법	갈등해소방안
충청도 (2개)	당진	동의	찬성	인구유입, 지방세확보, 고용창출, 지역경제균형발전	유치위원회구성, 주민동의성명서활동	관광이미지훼손, 수산업피해, 생활터진피해	반대위 구성, 반대집회실시	지자체 추진으로 사업강행
	보은	동의	찬성	인구유입, 지방세확보, 고용창출, 지역경제균형발전	주민소환반대, 유치집회	청정이미지훼손, 과수/축산업 피해	반대위 구성, 반대집회, 주민소환 등	정부의 평가탈락으로 갈등종결
경상도 (5개)	통영	동의	찬/반	인구유입, 지방세확보, 고용창출, 지역경제균형발전	주민동의확보, 사업유치심의	통영시의DAD식 방식의 불만, 수산업침해, 환경오염, 생활터전침해	반대위 구성, 기자회견, 집회	지자체 추진으로 사업강행
	포항	동의	반대	지역경제 활성화, 지원금 및 보상금지원	주민의견수렴, 화전유치서명운동	환경오염, 농어업피해, 시의회의견무시	반대위 구성, 반대여론형성	포항시 의회 및 반대주민 반발로 포항시의 사업포기
	고성	동의	찬성	지역경제 활성화, 지원금 및 보상금지원	대책위 발족 등 주민의견 적극수렴, 찬성현수막게시	환경오염, 농어업피해	발전소주변지역(사천시) 피해개선요구	주민합의 및 소통으로 사업추진
	사천	반대	반대	—	—	인근지역, 경상도고성의 발전소 건립 반대	행정자치권소송, 발전소법 입법 청원서, 국회제출	지역 간의 대립 갈등 중
	남해	찬성	찬/반	인구유입, 지방세확보, 고용창출, 지역경제균형발전	대책위발족	친환경브랜드손상, 환경오염 및 생태계혼란, 생활권침해	반대위 구성, 기자회견, 시위, 주민투표	주민투표로 인한 유치포기

이에 대해 지역이해 당사자들은 반대위원회 구성, 시위, 집회, 현수막, 언론보도라는 활동을 통해 입장을 표명했다. 그럼에도 불구하고 지자체는 지역주민의 반대활동에 그때그때 상황을 방어할 뿐 정책 집행은 계속 추진하였다. 지자체장이 반대의 목소리를 외면하면 할수록 반대활동은 더욱 활발히 전개될 뿐이었다.

둘째, 지자체장의 적대적인 대응방식이다. 충북 보은, 전북 김제, 전남 고흥, 경북 포항이 속하는 유형이다. 특히 전북 김제시는 화력발전소 유치를 두고 찬성, 반대 주민간의 갈등이 심각했던 지역이다. 김제시 반대주민위원회는 성명서 작성, 현수막, 시위 등 일련의 다른 지역과

유사한 수준의 반대활동을 전개해 나갔다.

그러나 김제시는 경찰력을 동원해 반대집회를 무산시키고, 공무집행 방해죄로 반대인사들을 고소하는 등 물리적인 힘들 동원하였다. 충북 보은군에서는 경찰의 불법집회에 대한 반대주민 조사 등 적대적인 방식으로 대응 했다. 결국 이러한 대응은 지역주민들의 지자체장 폭행, 지자체장과 지방의원에 대한 주민소환 등으로 갈등이 더욱 악화되는 모습을 보였다.

셋째는 주민투표 방식이다. 유일하게 경남 남해군이 주민투표 대응방식을 선택하였다. 남해 군도 발전소 유치문제를 두고 갈등이 지속되면서 주민들이 찬성과 반대로 나누어져 지역분열이 심각해져 갔다. 결국 이것을 두고 볼 수 없었던 남해 군수는 주민투표라는 방식을 선택하였다. 바로 군의회의 동의를 얻었고 선거관리위원회에 요청하여 화력발전소 유치와 관련한 주민투표를 실시하였다. 남해군수는 지역여론을 수렴 보다 주민투표를 선택하였고 그 결과에 따랐다고 표명하였다. 곧 바로 주민투표는 실행에 옮겨졌고, 반대 51%라는 결과에 따라 유치사업을 포기하였다.

마지막으로 주민소통 방식이다. 사실 대부분 지역에서 지자체장이 민간사업자와만 협의하고 독단적으로 발전소 건립을 추진하였다. 그 전개과정에 있어 지자체장의 대응방식을 외면·방어, 적대적 대응, 주민투표라고 분류되어진 것이다. 그러나 주민과의 소통을 통해 갈등을 해결한 지역도 있다. 강원도 강릉시와 삼척시, 경기도 여주군, 경상남도 고성군과 같은 지역이다.

강원도 강릉시는 화력발전소 유치 소식이 알려진 후 생태계 파괴, 지역 이미지 훼손 등을 우려하여 주민과 시민·환경단체의 반발이 강하였다. 강릉시도 처음엔 일방적으로 사업을 추진하고, 주민들의 요구를 외면하였다. 그러나 갈등이 지속되자 주민들과 갈등을 해소하기 위한 노력을 시작하였다. 그 방법은 소통이었다. 주민들의 의견을 듣기 위한 주민간담회를 통해 꾸준히 소통을 이어 나갔다. 지자체장은 주민들이 우려하는 사항과 피해사항 즉 갈등요인에 대하여 관심을 갖고 적극적으로 조사하고 나섰다. 또한 화력발전소 전문가 활용 및 피해대책을 보완하기 위한 주민피해대책위원회를 발족하여 보다 적극적으로 주민의견을 반영하기 위해 노력하였다. 또한 소통담당관을 신설하여 주민들이 언제든지 쉽게 접근할 수 있도록 하였고, 그들의 의견이 직접 반영되고 있다는 것을 보여주고자 노력하였다.

강원도 삼척시에서는 화력발전소 사업참여 의사를 피력한 4개의 기업⁹⁾들의 경쟁과 기업선정 관련한 시의회와 지역주민의 갈등이 뜨거웠다. 발전소 유치 찬성의 분위기가 다수였지만, 환경훼손과 삶의 터전 상실을 우려한 주민의 반대로 공존했다. 삼척시와 시의회, 주민 간의 복합적인 갈등이 과열되자 삼척시는 주민들을 대상으로 ‘소통의 장’을 만들었고, 직접 발전소 유치를 설득하였다. 주민설명회를 통해 지역주민에게 화력발전소 입지에 따른 효과와 피해를 이야기하였고, 피해에 따른 대책과 보상을 구체적으로 이야기 하였다. 또한 발전소 건설의 기업선정에 있어 삼척시, 시의회, 주민들이 함께 모여 정보를 공유하고 합의를 이끌어 내 지역의

9) 4개의 기업은 포스코에너지(포스코파워), 동부발전, STX에너지, 동양파워 이다.

발전소 건설 기업을 최종 선정하였다(강원일보, 2012.10.18).

또한 경기도 여주군도 화력발전소 입지 관련 안정성 및 유치효과, 그리고 피해 대책과 보상 등을 주민들에게 충분히 설명하고 입지 후보지 지역뿐만 아니라 인근(북내면, 대신면, 여주읍 등) 지역까지 포함해 주민동의서 (74%)를 거두었다. 또한 군의회에 군청이 제출한 건의안을 만장일치로 채택하였다(뉴시스, 2012.10.30). 현재까지도 여주군과 지역주민들의 강한 의지로 원활하게 사업이 진행 중이다.

경남 고성군은 화력발전소 유치를 비교적 수월하게 진행한 지역이었다. 군은 발전소 입지를 발표하기 전에 민간사업체와 함께 발전소로 인한 갈등을 최소화하고자 하였다. 주민설명회를 개최하여 지역 사회공헌활동, 일자리 창출 등 지역경제 활성화와 지역주민의 건강한 삶의 질 향상과 함께 상생하기 위한 실질적인 방법을 모색하였고, 이것을 주민들과의 소통을 통해 전달하였다. 덕분에 지역주민 908명 중에 864명(95.2%)이 발전소 유치에 찬성했다(경남도민일보, 2013.02.26.).

이들 지역은 유치 초기단계부터 폭넓게 주민들과 소통하여 의사를 결집하였다. 발전소 입지에 관한 객관적이고 투명한 정보를 공개 하였고, 그에 대한 피해 대책 및 보상을 함께 논의하였다. 즉, 다각적이고 적극적인 주민과의 소통을 통해 신뢰를 구축해낸 것이다.

3) 갈등종결단계

갈등종결 단계는 사업유치 여부의 결정을 갈등의 종결로 보았다. 물론 발전소 입지여부가 결정이 되었다고 해서 갈등이 종결된 것은 아니다. 다만 대부분의 지자체에서 갈등활동이 줄어드는 것을 확인하였다. 지자체의 갈등대응방식 네 가지에 따라 사업유치여부는 다음과 같다.

먼저, 일방적 방식으로 사업을 진행한 지역인 충남 당진, 경기도 포천, 경남 통영과 같은 지역은 사업을 유치시킨 지역도 있고 그렇지 못한 지역도 있었다. 그러나 갈등은 해소되지 않은 상태였다. 당진과 통영 지역은 주민반대에도 불구하고 지자체장의 일방적인 사업추진으로 사업을 유치시켰지만 갈등이 지속적인 상태로 사업이 지연되거나 무산위기에 처해있는 실정이다.

둘째, 적대적인 대응방식의 지자체는 결국 모두 사업을 유치하지 못하였다. 결국 갈수록 심각해지는 갈등사태에 중앙정부가 탈락시키거나, 지자체 스스로가 사업을 백지화 하였다. 이러한 유형은 지자체장, 지역주민, 지방의회 등 여러 이해관계자간의 갈등을 심하게 겪어 지역발전의 기회를 달성할 수 없었고 오히려 지역 주체 간 불신의 상처만 남게 되었다.

셋째, 주민투표로 사업여부를 결정한 남해군은 51%라는 반대표가 나와 사업이 무산되었다. 그러나 찬반측간의 표차이가 얼마나지 않아 지역 내의 주민들과 갈등이 더 확산되는 계기가 되었다. 갈등이 심각해져 불가피하게 주민투표를 선택하였지만, 화력발전소 유치에 관한 공론 및 숙의과정이 없었기 때문에 투표이후 더욱 민감하게 반응하게 된 것으로 나타났다.

마지막으로 경기도 여주, 경상도 고성, 강원도 삼척 등 지역은 사업을 유치함과 동시에 비교적 원활히 사업을 진행하는 모습을 관찰 할 수 있었다. 이들은 주민과의 갈등이 심각해지는 것을 인식하였고, 소통을 통해 갈등을 관리하고자 노력 하였다. 꾸준한 소통, 진정성 있는 관심과 현실적인 대책, 객관적인 정보공개, 사업에 관한 논의와 합의를 통해 갈등을 해소하려고 한 노력이 바람직 했다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 갈등관리를 잘 활용한 지역은 보다 효율적이고 긍정적으로 지역발전을 이끌어 낼 수 있었다.

3. 갈등사례분석결과

1) 갈등전개과정 분석

화력발전소 유치 과정에서 전국의 지역은 갈등을 겪었다고 할 수 있다. 발전소 입지 갈등이 증가한 이유는 ‘주민동의’와 ‘지방의회 의견’을 반드시 반영하도록 규정한 영향이 크다. 하지만 지자체 장의 어떤 대응방식을 취했느냐에 따라 사업의 유치여부 및 갈등관리 방식을 알 수 있었다.

제 6차 전력수급계획과 관련하여 갈등을 겪은 지역은 약 50여개 이다. 그 중 건립의향서를 제출한 지자체 및 민간업체는 30여개, 그러나 최종적으로 6차 계획에 반영된 지역은 11지역이다¹⁰⁾. 이중이 갈등이 두드러져 언론기사에 노출된 지역 약 20여개를 조사·분석하였다. 그 결과 지자체장이 갈등 외면, 방어로 발전소 유치를 스스로 포기한 지역은 강원도 고성·동해, 경기도 용인 남사면·용인 이동면·포천 창수면, 전라 고흥·김제·해남, 경상도 포항으로 총 9지역이다. 지방정부의 적대적(물리력 및 소송 등)인 대응방식을 취해 중앙정부로부터 탈락한 지역은 인천 영흥¹¹⁾, 충북 보은, 2곳이다. 지자체 장이 주민투표를 시행했으나 주민투표 결과 유치를 백지화한 지역은 남해 1곳이다. 지역반대에도 불구하고 강제로 사업을 추진한 지역은 경남 통영, 충남 당진, 경기 포천 신북면으로 총 3지역이다.¹²⁾ 마지막으로 소통 및 합의를 이끌어 낸 지역은 강원도 강릉·삼척, 경기도 여주, 경상남도 고성으로 총 4지역이다¹³⁾.

발전소 유치에 성공한 지역과 실패한 지역은 각각의 특징이 있다. 발전소 유치 과정에서 갈

10) 제 6차 전력계획에 반영된 지역은 여주, 포천, 영흥, 당진, 평택, 서천, 강릉, 삼척, 울산, 통영, 고성지역이다.

11) 영흥지역은 발전소 사업자가 민간사업자가 아니지만, 발전소 신·증설을 찬성하는 지역주민, 중앙정부와 발전소를 반대하는 지자체 장의 갈등이 심각하여 6차 계획에서 반영되었던 발전소 유치를 제 7차 전력계획에서 취소하였다. 이때 지자체 장의 대응방식은 적대적 대응방식이다.

12) 이들 지역에서 강한 지역갈등이 있었지만 중앙정부는 이러한 지역의 상황을 고려하지 않고 전력수급이라는 목적만을 고려하여 제6차 계획에 반영한 것으로 판단된다. 이러한 중앙정부의 입장이 지속된다면 지역갈등에도 불구하고 사업을 유치하려는 지방정부의 행태는 계속될 것이다.

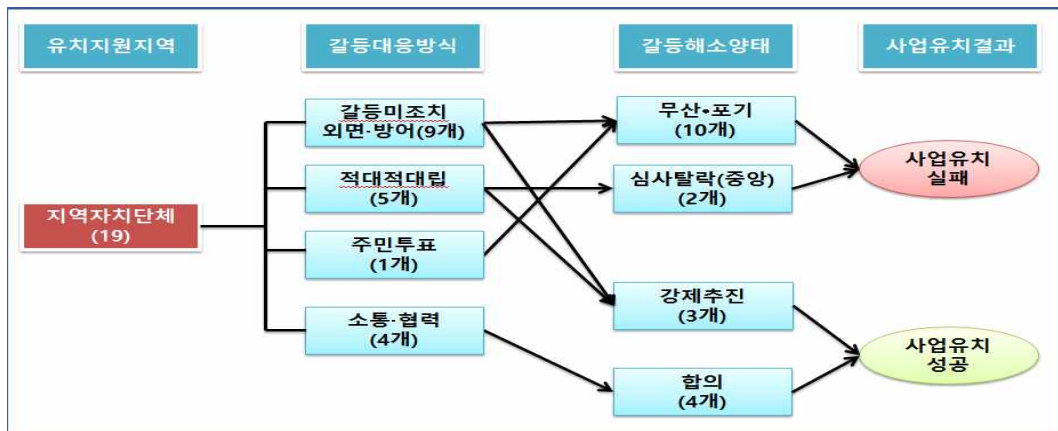
13) 경남 사천의 경우는 인근지역 경남 고성의 발전소 입지를 반대하는 갈등이다. 사천도 발전소로 인한 피해가 예상되었지만 행정구역상 아무런 초지를 받을 수 없어 일어난 갈등이다.

등이 일어났을 때 지자체 장은 갈등을 제대로 관리하지 못하고 외면·방치했다가 사업이 무산 되는 경우가 많았다. 또한 갈등 종결도 이해당사자들끼리 직접적인 해결이 아닌 중앙정부의 결정에 의해 탈락되거나, 지자체가 주민과의 갈등 끝에 스스로 사업을 포기하는 경우가 많았다. 결국 갈등을 외면하거나 소통의 부재는 서로간의 불신을 키워 사업 무산은 물론 지역에도 시간적·비용적으로 부정적인 영향을 미치고, 지역공동체만 훼손하는 결과를 초래하였다.

반면 사업을 유치할 수 있었던 지역의 성공요인은 주민들과 관계회복에 나선 지자체의 적극적인 움직임이다. 이를 위해 이해당사자들과 끊임없이 대화를 시도하였다. 공식적인 주민설명회, 공청회 등을 통한 형식적인 소통이 아니었다. 비공식적으로도 지자체장은 주민들의 요구에 꾸준한 관심을 갖고, 지역주민들의 생활터전, 마을회관 등을 직접 방문하여 소통을 위한 접촉을 전개하였고, 사업과정에서 지역주민들과 함께 논의하고 참여할 수 있도록 유도 하였다.

소통내용도 구체적이었다. 객관적인 정보공개를 통해 발전소유치가 마을주민에게 어떤 영향을 미치는지, 그 피해대책은 무엇인지 적극적인 관심과 현실적인 대책을 마련하려 노력하였다. 강릉시의 화력발전소 피해대책을 위한 주민피해대책위 발족, 민원해결 소통담당관 제도와 같은 경우이다.

〈그림 3〉 지자체 장의 갈등대응방식



경상남도 남해군은 주민투표라는 여타 지자체와는 다른 대응방식을 선택하였다. 그러나 화력발전소 유치 관련 찬성과 반대의견이 이미 고착화한 상태에서 기계적인 주민여론 파악 수준의 주민투표를 진행하였다. 이는 주민투표라는 바람직한 갈등해소 방법도 갈등의 어떤 단계와 상황에서 실시하느냐가 중요함을 알 수 있다.

주민투표 방식은 갈등증폭기제로 작용할 수 있기 때문에 주민투표는 갈등의 초기 단계에 주민간 학습과 숙의를 위한 목적으로 활용하여야 소기의 성과를 볼 수 있다. 즉 지역의 문제해결 기제로서의 주민투표에 대한 올바른 이해가 선행되어야 할 것이다. 이 때 지자체장은 중립적

입장을 천명하고 공정한 관리자의 위치에서 사업에 관한 객관적인 정보를 제공할 수 있어야 하며, 차분하게 사업관련 찬반 학습과 숙의가 활발히 일어날 수 있도록 리더십을 발휘해야 한다.

〈표 4〉 화력발전소 유치 성공·실패 지역의 특징

발전소 유치 성공지역	○ 갈등관리 + 주민소통 : 사전설명, 대화와 참여, 신뢰도 상승, 사업성공	• 핵심갈등에 관한 상황을 인지, 구체적이고 현실적인 대책 마련에 노력 • 소통의 장을 꾸준히 마련하여 지역합의를 도출
발전소 유치 실패지역	○ 갈등외면 + 소통의 부재 : 갈등유발 및 격화, 행정력 불신, 사업무산	• 주민의 반대 활동에 대한 소통과 대처능력 미흡 • 직접적인 이해당사자간의 해결이 아닌 중앙정부의 결정에 의한 사업 무산

2) 정책적 시사점

화력발전소 유치 과정에서 보여주는 지자체장의 대응방식은 매우 다양하지만 전형적인 모습을 보였다. 결국 지자체 장이 갈등에 어떻게 대응하고 관리 하느냐에 따라 사업성공과 갈등해소가 달라졌음을 확인할 수 있었고, 지자체장의 역할이 중요함을 알 수 있었다.

첫 번째, 지자체장의 갈등에 관한 인식변화가 필요하다. 지자체 장은 지역개발 추진과 운영 과정에서 갈등의 원인제공 및 해소 주체이며, 지역주민과 갈등의 대척점에 위치하게 된다. 이에 따라 갈등관리 역시 지자체장의 역할과 책임이 크다. 지자체장이 주민요구를 외면하거나 적대적인 방식의 대응은 문제를 더욱 악화시켰다. 지자체장과 지역주민, 지방의회, 시민단체간의 견해차이가 표출되었음에도 불구하고 효과적으로 조정하지 못하여 갈등을 더욱 증폭시켰고, 장기화 시켰다.

이러한 현상에서의 시사점은 지자체장 단독 결정으로 지역의 문제가 해결될 수 있다는 인식의 개선과 함께 지역의 갈등을 적극적으로 관리하고 해소할 수 있는 리더십을 발휘할 수 있어야 한다. 지자체장은 정치인으로서 지역의 다양한 목소리와 요구를 경청하는 기본적인 자세를 견지할 필요가 있으며, 이들을 조율해 낼 수 있는 정치적 역량과 함께 갈등관리 및 해소역량도 배양할 필요가 있다.

두 번째, ‘주민의 참여수준’이 높을수록 갈등 해결이 긍정적이다. 지역사업에 관한 의사결정에서 주민의 의견을 배제한 지역은 결정에 대한 반발과 물리적 저항을 경험하게 되었다. 지자체는 주민동의서를 획득하는 과정에서 일부 주민들의 형식적인 참여만을 구성하였다. 그러나 이는 지역의 미래형성에 대해 전체 지역주민들의 진정한 의미의 참여와 절차적 투명성은 확보되지 못하였다(이명구, 2010). 즉, 대다수 지역에서 수행한 ‘주민참여’는 사업수행을 위한 민간사업체와 지자체간의 편향적 의견수렴일뿐 지역주민의 다양하고 균형 잡힌 의견을 수렴하고자 하는 지자체장의 역할은 유명무실하였다.

이순자 등(2012)에 따르면 주민 참여수준이 높아질수록 갈등의 부분 해결률은 최대 25배, 완

전해결은 12배 정도 높은 것으로 나타났다. 따라서 지역정책을 수립하는 과정에서 해당 이해당사자를 참여시킬 수 있는 메카니즘은 매우 중요하다. 현 지방행정체제에서는 지방의회, 지자체장과 가까운 이장단 및 기득권층만을 대상으로 주민의견을 파악하고 있다. 또한 법정 주민설명회나 공청회도 형식적으로 운영되고 있다. 이러한 지역행정체제의 개편 없이는 지역의 다양한 이해관계를 파악하거나 반영할 수 없다. 단지 지자체장의 개인적인 판단에 의존할 뿐이다.

지역발전을 위한 미래형성을 위해서는 지방의회, 주민설명회나 공청회, 일부 주민만의 동의서 등의 형식으로는 갈등을 피할 수 없을 것이다. 지자체장은 공식적인 수단 이외에 다양한 형식의 의견수렴 방식을 활용하고 주민참여 기회를 적극적으로 제공하고 독려하여야 한다. 특히 사업결정 초기 단계부터 투명하고 객관적인 정보공개가 중요하고 다양한 이해관계를 노출시키고 파악하려는 적극적인 노력이 필요하다. 더 나아가 지역 주체간 합의를 바탕으로 지역의 미래를 결정할 필요가 있다(조은영 외, 2016).

세 번째, 지자체장과 지역 이해관계자 간의 신뢰구축이 필요하다. 화력발전소 유치과정에서 많은 지자체장은 사업유치를 결정하고 이후 주민들에게 공포하였다. 이것은 지자체장에 대한 주민들의 불신을 키우는 계기가 되었다. 해당 이해관계자들과 신뢰를 회복 및 구축하기 위해서는 가능한 조기에 사업에 관한 정보를 숨김없이 지역주민들에게 공개해야 한다. 공개되는 정보 역시 이해관계자의 수요와 필요한 내용·범위에 따라 이해하기 쉬운 형태로 만들어 내도록 노력해야 하며, 사업에 따른 불이익 역시 반드시 포함되어야 한다.

더 나아가 지자체장은 지역민들에게 사업이 실시된 이후에도 각 단계별로 지속적으로 정보를 공개한다면, 주민들에게 신뢰성을 높이고 이해와 협조를 원활히 구할 수 있다.

또한 경제적 보상 이슈에 시설에 관련한 직접적인 주민 외에 간접적 영향권에 있는 주민들도 고려해야 한다. 이것은 사업시설 유치에 따른 개인적 보상과 함께 지역 전체의 발전과 화합을 이룰 수 있는 보상이 되어야 하고 이를 위해서는 지자체장의 지역발전 비전이 폭넓게 주민들에게 공유되느냐가 매우 중요하다. 개발이익이 일부 지역주민에게만 한정된다면 갈등이 증폭되므로 지역 전체가 개발이익이 공유될 수 있는 지자체장의 리더십을 발휘할 수 있어야 한다.

네 번째, 지자체장과 지방 공무원들의 갈등역량 배양이 필요하다. 지역주민들이 사업반대 단체를 구성하고, 물리적 힘을 수반한 집단활동을 전개할 때 까지 지자체장과 지역의 공무원들은 대응이 늦거나 능동적으로 관리하지 못하였다. 또한 반대시위를 하는 주민들에게 경찰력을 동원, 행정소송 등 대응하는 방식을 보인 것과 같이 지자체장 및 관련 공무원들은 ‘갈등관리’가 아닌 ‘갈등통제’의 자세로 임하였다(예경희·홍양희, 1997). 효과적으로 집단갈등에 대응할 수 있는 지자체장과 지방공무원들의 갈등대응역량 배양이 필요하다.

그러나 아직 지방현실은 낙관적이지 못하다. 지자체장과 지방공무원들은 사업결정과 시행을 법적 절차에 기반할 뿐 이해관계자 및 집단 간 화해, 조정, 중재와 같은 대안적 갈등대응방식의 활용에 대해서는 인식이 매우 미흡하다. 더 나아가 갈등전문 단체나 전문가 활용에 대한 안목

이 아직 일천하다. 광주시 남구청, 구로구청, 부평구청 등 일부 기초자치단체들은 전담조직과 갈등관리 전문가를 운용하고 있지만 주로 도시지역에 편중되어 있고 지역개발에 목마른 비도시지역에서는 아직 주목받고 있지 못하다.¹⁴⁾

행정 절차내부에 다양한 이해관계를 반영할 수 있는 포용적 행정제도 구축이 가장 시급하지만(김광구 외, 2016) 강릉시 소통담당관과 같이 지역갈등과 민원을 전문적으로 관리하는 공무원 및 전문 인력을 배치하여 조직을 신설하는 것도 고려할만하다.

또한 내·외부적으로 갈등조정 경험이 많은 전문가에게 도움을 받거나, 지속적으로 접촉할 수 있도록 이들을 특채나 계약직으로 고용하는 제도를 마련하는 것도 한 방법이다. 그리고 이러한 인력을 확보 후 갈등관리, 소통과 같은 전문 프로그램을 갖춘 연구, 대학 및 전문기관과 연계하여 교육훈련을 받아 갈등관리기구의 전문성을 꾸준히 제고해 나가는 것도 중요하다.

IV. 결론

우리나라의 대다수 지방자치단체들은 낙후 지역으로 중앙정부의 재정에 의존하고 있다. 대다수 지역은 경제·산업이 열악한 환경으로 점점 더 쇠퇴하고 있는 실정이다. 이러한 지역은 대부분이 환경이나 자원적으로 발전의 잠재능력이 거의 없다. 이러한 이유로 지역경제를 활성화 할 수 있는 방안으로 중앙정부와 민간으로부터 기피시설을 유치를 희망하거나 신청하는 것이다.

그러나 지역의 경제를 활성화 하고, 주민복지를 향상시키기 위한 방안으로 추진했던 이 선택이 주민들과의 갈등의 발단이 되었고, 관-민에서 시작한 갈등은 지역주민 간의 갈등으로 증폭되어 지역공동체가 훼손되는 경우가 많았다.

본 연구에서는 기피시설 중 하나인 화력발전소를 유치하여 제6차 전력수급기본계획에 반영하고자 노력하던 중 갈등을 겪은 전국의 기초자치단체들 약 20여개의 사례를 수집하였고, 사업유치에 성공한 지역과 실패한 지역의 공통점과 차이점을 분석하였다. 이러한 분석을 통해 지자체장이 효과적으로 갈등관리를 시도한 지역과 그렇지 못한 지역의 차이가 확연히 드러났다.

연구 분석을 종합해 보면 대부분의 지자체가 국책사업과 지역발전이라는 명분으로 화력발전소 유치사업을 주민의 의사를 무시한 채 진행하면서 갈등을 경험하게 되었다. 이때 지자체장의 갈등대응 방식에 따라 화력발전소 사업유치 여부가 결정이 났다.

유치실패 지역의 공통점은 지자체 장이 갈등을 외면하고 적대적으로 대응할수록 지역주민 역시 소송, 폭력, 주민소환 등과 같이 더욱 격렬히 반응하였다. 이것은 지자체장이 지역의견을

¹⁴⁾ 예를 들어 서울시의 경우 갈등조정담당관을 신설하여 단순한 민원을 처리하는 것이 아닌 「갈등 예방 및 조정에 관한 조례」를 제정하고 갈등을 체계적으로 진단한 다음 관리를 지원하고 있다(한국행정연구원, 2016).

외면·무시하고 주민들의 의견을 사업에 방해되는 낭비적 요소로 인식하여 대응한 결과이다. 반면 유치에 성공한 지역은 주민과의 적극적이고 다각적인 소통을 통해 지역발전과 상생을 이룰 수 있었다(강지선, 2017).

결론적으로 공공시설 입지개발에 관한 갈등은 근본적으로 주민참여를 통해 예방할 수 있고 해소할 수 있는 가장 바람직한 방안이다. 이를 위해 지자체장은 갈등의 인식에 관한 변화, 바람직한 주민참여 기회제공과 문화형성, 정보공개를 통한 신뢰형성, 집단민원 전담기구 설치 등을 통해 성공적으로 갈등을 예방 및 해소할 수 있을 것이다.

지자체장은 권위적인 행태와 혼자 지니고 있는 책임의 짐을 덜어낼 필요가 있다. 더 이상 공공정책을 추진하는데 있어 자치단체장이 지역 주민들의 참여와 의견을 배제하는 것은 바람직하지 않다. 이러한 행태는 취약한 공동체 자원을 낭비하고 막대한 사회적 비용을 초래할 뿐만 아니라 지역의 공동체의 신뢰라는 자산마저 훼손하게 된다.

그렇기 때문에 주민참여제도를 활성화하여 지역이해관계자 간의 효율적인 역할 분담과 책임 공유, 협력적 거버넌스 등을 구축하여 주민 모두가 의사결정에 함께할 수 있어야 한다(홍성우, 2016). 또한 갈등을 사회현상의 자연스러운 과정으로 인식하고, 시간이 걸리더라도 참여, 소통, 협업의 과정을 통해 상호간의 이해와 공감대를 형성하여 공동체의 문제를 해소해 나가는 것이 중요하다.

〈참고문헌〉

- 강성철·문경주·문유석. (2004). 지방정부간 비선호시설 입지갈등의 요인분석. 「지방과 행정연구」, 16(1): 31-62.
- 강지선. (2017). 도시재생의 공론화 과정에 대한 비판적 고찰 : 서울시 `마포석유비축기지` 재생 및 공원과 사업`을 중심으로. 「한국지방행정학보」, 14(1): 273-300.
- 국토연구원. (2013). 경제기반 강화를 위한 도시재생방안.
- 국토연구원. (2015). 지방중소도시 활성화를 위한 유형별 발전방향연구.
- 김광구. (2015). 지역발전을 위한 갈등관리, 소통의 리더가 답. 「월간 공공정책」, 112: 19-21.
- 김광구·김동영·이선우. (2015). 화력발전소 입지 갈등해소에 관한 연구: 화력발전소 건설동의 확보절차개선을 중심으로. 「한국자치행정학보」, 29(1): 21-44.
- 김광구·심준섭·이선우. (2016). 갈등내재화 위한 포용적 행정제도 구축전략. 「한국비교정부학보」, 20(2): 157-180.
- 김도희. (2001). 지방정부와 주민 간 입지갈등의 갈등유발요인에 관한 연구: 울산원자력발전소 입지갈등사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 10(1): 165-188.
- 박홍엽. (2006). 갈등주기관점에서의 갈등해결기제의 탐색. 「NGO연구」, 4(2): 75-112.

- 박홍엽·박진. (2008). 갈등영향분석모형의 구축과 적용가능성 탐색 : 울진 신규원전 건설 사례를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 7(3): 193-220.
- 산업자원부. (2002). 제1차 전력수급기본계획.
- 산업통상자원부. (2015). 발전사업 허가관련 절차 및 규정.
- 산업통상자원부. (2015). 제7차 전력수급기본계획.
- 서울특별시. (2016). 상생의 힘(2015 갈등관리백서).
- 예정희·홍양희. (1997). 지역개발에 있어서의 지방정부간 갈등관리: 문장대·용화온천 개발을 중심으로. 「교육과학연구학회 11(1): 131-159.
- 오유정. (2014). 지방자치단체장의 리더십변화가 지역문화축제의 성과에 미치는 영향분석. 서울행정대학원 석사학위논문.
- 이명구. (2010). 지역관광개발 갈등관리 연구: 제주 올레길 중심. 경기대학교 박사학위논문.
- 이순자·문정호·장은교·박형서·김강민·김재신. (2012). 지역개발사업 관련 공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석. 「국토연구원」, 74: 195-220.
- 이정일. (2013). 갈등관리기제로서의 민주적 로컬거버넌스 구축 방안 연구. 충남대학교 행정학과 석사학위논문.
- 이종열·권해수. (1998). 지역개발과정상 지방자치단체간 갈등분석과 관리전략: 위천공단지정 사례분석. 「한국정책학회보」, 7(3): 159-188.
- 이형중. (2016). 갈등관리방안으로서 협력적 거버넌스 활용방안 연구: 사회지속가능발전협의회 갈등 해결 사례 중심. 서울대학교 행정대학원 공기업정책학과 석사학위논문.
- 정정화. (2016). 지방의회, 현황과 전망. 국회ON (기고문, 2016.11.016; <http://www.naon.go.kr>).
- 조은영·서혜빈·김광구. (2016). 전통시장 현대화 과정의 정책 네트워크 분석 : 자갈치시장과 노량진수산물시장 비교분석을 중심으로. 「한국지방행정학보」, 13(3): 233-255.
- 지식경제부. (2010). 제5차 전력수급기본계획.
- 지식경제부. (2013). 제6차 전력수급기본계획(2013-2027).
- 최병학. (2013). 충청남도 화력발전소 주변지역 갈등관리에 관한 연구. 「한국거버넌스학회보」, 20(3): 351-376.
- 하혜영. (2007). 공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구. 서울대학교 행정학과 박사학위논문.
- 한국지방행정연구원. (2014). 긴급재정관리제도 외국 입법 사례조사 및 정책제언 : 긴급재정관리제도 법제화 방안. 정책연구 2014-18.
- 한국지방행정연구원. (2016). 지방자치단체간 지역발전사업 갈등관리방안. 연구보고서 2016-12.
- 한국지방행정연구원. (2017). 저출산·고령화에 의한 지방소멸 분석. 원주: 한국지방행정연구원.
- 허창수. (2009). 담론이론의 시각에서 바라본 정책과정과 정책갈등 : 경기도 하남시 광역화장장 유치 사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 18(2): 129-155.

홍성우. (2016). 시민참여형 도시기본계획 수립 사례의 거버넌스 특성 분석 : EPG 모델을 중심으로. 「한국지방행정학보」, 13(3): 209-232.

- 강원일보. 2012.10.18. 발전소 유치 놓고 강릉 삼척 동해 각축.
- 강원일보. 2016.10.12. [오피니언]빈집 컨트롤타워.
- 건설경제. 2013.02.22. 제6차 전력수급기본계획 확정...2027년까지 2967만kW 확보.
- 경남도민일보. 2013.02.26. 고성군 민자 석탄화력발전소 건설 확정.
- 국민일보. 2012.09.25. 거세지는 원전역풍, 석탄화력발전 시대로 U턴하나.
- 국민일보. 2013.01.21. [비즈카페] 기업들이 火電에 집착하는 이유는.
- 뉴스토마토. 2013.02.15. 여야, 정부 6차 전력수급계획 난타.
- 뉴시스. 2012.10.30. 성남-여주 '발전소 설치' 입장 극과 극.
- 뉴시스. 2013.02.01. [종합]제6차 전력수급계획 공청회, 발전노조 단상 점거로 취소
- 동아일보. 2014.08.28. 고령화 대응 둔감, 지적사업엔 민간 시군구 절반 쇠퇴 중.
- 문화일보. 2016.07.18. 님비·핍비 아우성...지역이기주의에 발목잡힌 대한민국.
- 문화일보. 2017.03.22. 지방분권의 선행조건.
- 서울신문. 2012.02.25. 지자체 '혐오시설' 유치 경쟁.
- 서울신문. 2016.02.04. 재정자립도 오른다면. '기피시설' 기피 않는 지자체들
- 아시아경제. 2016.05.09. 임대주택 기피는 옛말...지자체 유치 경쟁 치열.
- 연합뉴스. 2012.07.18. 괴산군, 보훈처와 호국원 건립 MOU체결.
- 연합뉴스. 2013.01.20. '불공정·투명성'논란에도 火電사업자 확정.
- 이데일리. 2013.10.27. 동양 등 특혜의혹"··민주, 6차 전력수급계획 감사청구
- 전기신문. 2013.04.24. "전력산업계도 '창조경제'적용, 新산업생태계 꾸려야".
- 중부일보. 2015.07.22. 인천시, 지자체 파산제 피해갈 수 있다.
- 충청일보. 2017.07.04. [취재수첩]주민 참여 정치 실현해야.
- 파이낸셜뉴스. 2016.07.25. '사드 참외' 등 괴담만연.. 국민 사라지고 님비만 남았다.
- 프레시안. 2017.02.17. 지방분권, 지방재정부터 확충해야한다.
- 행정자치부. 2016.03.17. 긴급관리제도 운영방안 마련해 지방재정 책임성 높인다. 보도자료.
- 환경일보. 2013.02.27. 독단적 전력수급계획 '환경 역풍'에 휘청

지방투자사업관리센터(<http://limac.krila.re.kr>)

Lytle, Anne L., Jeanne M. Brett, and Debra L. Shapiro. (1999). "The Strategic Use of Interests, Rights, and Power to Resolve Disputes." *Negotiation Journal* 15(1): 31-51.

Ury, William L., Jeanne M. Brett, and Stephen B. Goldberg. (1988). Getting Disputes Resolved : *Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*. San Francisco : Jossey-Bass Publishers.

Furlong, Gary T. (2005). The Conflict Resolution Toolbox. John Wiley & Sons Canada.

접수일(2017년 04월 05일)

수정일(2017년 08월 20일)

게재확정일(2017년 08월 24일)